

## アメリカにおける地方自治の育成 (一)

——ホーム・ルールへの発展——

沖 田 哲 也

### 目 次

はしがき

第一章 地方自治育成の壤土

第二章 州立法部の干渉

第三章 ホーム・ルールの目的と性格 (以上本号)

次号 (その二) —— 職能国家と地方自治 ——

はしがき

アメリカ憲法において連邦政府と州政府の権限が明示されていながらも国家に職能性の要請がなされれば、両政府

の現実的關係は法理論を超越した現実的機能的關係をもたらす。新しい連邦主義の主要問題点はこゝに所在する。<sup>(1)</sup>しかし乍ら州政府に留保されている所謂「留保の権限」が連邦政府に序々に吸い上げられ、連邦政府の統合下に州政府が一機関として機能せざるを得ない時機に至っても、依然として州政府と地方政府の關係においては、地方政府が州政府の監督を能う限り阻止しようとする努力の所在は奈辺にあるものであろうか。

法理念的に地方政府は州政府の従属下にあり、その位置するところは、州の創造物であり出先機関である。<sup>(2)</sup>この位

置づけは地方団体自体に自治の固有権があると云う学説は去り、地方団体を創り、一定の範囲の権限内で自治を許与するのは州憲法に則るものであつて、許与する権限を有するものは州立法部にある、ということの意味する。即ち理論的には地方団体の創造、分割、廃止の権限は州立法部の掌中にあることは肯定せざるを得ない。しかしかゝる大きな原則の前に、ホーム・ルール運動をして果敢なまでの挑戦をこゝろみさせた原因は何処にあるものであろうか。

一見アナクロニズムと目され、地方分権的ドグマと評されるまでの問題を含む、この問題を主脈にアメリカの地方自治の成長を都市憲章を通じて考察してみようと思う。

なお、問題への接近の便宜として、平面的ではあるが、R・モットーに従つて後に詳述するが、ホームルール運動の定義を提示しておこうと思う。「都市が自らの政府の行政組織・権限を決定する充分な権威をもち、即ち州立法・執行部による支配からの最大の自由をうける、都市と州との関係を獲得し護持しようとする運動」をホーム・ルール運動<sup>(3)</sup>としたい。一言をもってすれば、都市自治化運動と呼

称されてもよい。

## 註

(1) 拙稿「アメリカにおける連邦補助金についての一般的考察」政経論双第二七巻第六号所収。

(2) W. Anderson, American Government, cit. p. 270.  
C. M. Kneier & G. Fox, Readings in Municipal Government and Administration, p. 38.

都市団体は法理論的には州立法部によって許与せられた憲章によって、創造され、その権限が規定され、制約され、組織の形体が創設せられる。権利の憲章たる都市憲章によって、法人として、政治団体として権威づけられる。

(3) R. L. Mott, Home Rule for America's Cities, 1949, cit., p. 1.

## 第一章 地方自治育成の壤土

元来アメリカにおいて都市と言はれるものは市(city)と称され独立以前は植民地総督(governor)より与えられ

た憲章 (charter) を有し、その憲章を与えられた権威によって、与えられない他の自治組織とは異なる組織と権限を有していた。植民地時代には憲章を有する市は二三市に及んだと言われる。しかし乍ら現在は大都市と見られる処でも当時は、都市憲章を有しない処もあり、ニューイングランド地方には憲章を有するものは皆無であった。以下、ニューイングランド地方、中東部、南部地方に見られた村 (town, township) の自治組織の沿革をたどりつつその地方政治の中核にふれてみようと思う。三地方は植民者の国籍、社会的地位、富の程度、宗教的政治的理想がそれぞれ異りまた植民地の気候風土、生産組織によって自治組織を異にするものであったので、三地方の典型を例挙して比較してみようと思う。

### ニューイングランド

同地方の村は清教徒である教会の会衆を単位としたグループが組織の中核になっており、それは教区 (parish) ないし莊園 (manor) に等しいものであった。村の機能は貧民救済、道路建設、維持、教育、治安維持のための治安隊

組織化、商業の調整、土地記録、民事、刑事事件の判定であったと云はれる<sup>(1)</sup>。村の主要問題は村民総会 (town meeting)<sup>(2)</sup> にかかけられ決定された。総会の権限は、内規の立法権、課税権、支出権であり、他地方の立法権関に比しかなり大巾な権限を有していた。執行部には総会により選出された村務委員 (selectman)<sup>(3)</sup> がおり、法の維持、治安については治安官 (constable) 課税については、収入役 (treasurer) 徴税係 (tax collector) その他の役どころに土地調査係 (surveyor) 民生係 (overseers of the poor) され役 (criers) があつた。

ニューイングランドでは、かように小規模な領域において自治的中核が確立されており後述の二地方にくらべてその結集力は密であった。勿論制度的には、村組織の上部機構である県 (county) があるが、これは元来的にミシシアの一区域であつて、治安隊長 (chief militia officer) のほか収入役、書記、判事があるが自治機能では最少の役割をもつ。村と県の関係では各村代表が県会において課税の割り振りを討議することが主要なる点であつた。なお、マサ

チューセッツでは村の内規が、県評事会議(county justice meeting)によつて承認される必要があつた。

以上の組織よりみてニューイングランド地方の有力な自治組織は村にあり自治の基盤は住民一般におかれていたものである。

## 中 東 部

これに反し、中東部では県が有力な自治組織になつてゐた。まず、ニューヨーク、ニュージャーシー型では、県の下部組織である自治組織の運営上の監督、課税査定、課税のために各村から選出された有力土地所有者からなる村制監督県委員会(county board of town meeting)があつた。村の主な役処は村民総会において土地所有者により選出された治安官、民生係によつて組織化せられるにとどまつた。やがて村制監督県委員会の権限は強化され、治安官による行政権、最後には裁判権をも所持するようになった。

ペンシルヴァニア型でも同様県が有力な自治組織となり、県内の土地所有者に選出された三名による県評事会、

が、行政機関として存在した。県当局のもつ sheriff prothonary、法廷書記、検屍官などは、英国の模倣による。のち収入役、監督役が設置されるが、いづれも植民地総督或は、県評事会の任命による。

以上の二類型にみられる中東部型の特徴は、村制監督県委員会、県評事会による県共同事務についての執行、裁判権の所持などと云う権能の強力性が特質とされる。村はニューイングランド型のように独立的な自治組織ではなく、県の下部機関の様相を呈していた。これは、County-township combination の型であると云はれている<sup>(4)</sup>。

## 南 部

ヴァージニア、メリーランド、カロライナを主としてみると前掲二型とは又異なる。

ヴァージニアでは元来、植民グループないし、部落が、教区委員会(vestry)、教会執事(clarch warder)、牧師(minister)をもつバリツシユとなつていた。一六三四年に至ると植民地は八つのシャイヤーまたは、県に分たれ、それぞれ判事といせんと総督の任命による貴族的植民者の

奉行 (sheriff)、県知事 (lieutenant)、coroner、治安官 (justice of peace) を有するようになった。煙草栽培の発達と植民地域の広域化が、県の重要性を強調し、細分されているパリッシュへの期待が稀薄になった理由による。メリーランドにおいても莊園、部落が県に統合発展した。一八世紀後半に発展をみるカロライナにおいても県が主体となつた。総じて南部では司法・行政権をもつ、総督任命の治安官が県執行機関の中核となつていた。

かように植民地においては、国王任命によるそして授權による広範圍な實力を有する植民地総督の支配の下に自治がなされて<sup>(5)</sup>いた。植民地議會の権限もまた広範圍に亘るものがあつた。議會は一般的立法権をもつばかりか地方的事項に関する法律の制定、植民地政府維持の課税、支出などであり概してその立法が本国の法律、植民地特許状の条件に違反しない限り行い得たのであり、議會は、しばしば総督をなやませるのみか、地方の自治組織に対しても公正ならざる圧力をかけたのである。即ち、本国、その代表者に対しては、一致した力で抗していたが、植民地自体の処理

に対しては、地域的なグループ間の利害により分裂し、意の合はざる機会がしばしばあつた。第一に富裕者——大地主、大商人により選出された議員による貧困者への差別、第二に、大西洋岸、大河川地帯の比較的都市的要素をもつ地域の代表者と辺境を代表する議員間の摩擦であつた。とくに地方自治に影響をもたしめたのは後者においてである。居住人口に比し、多数であり政治的にたけた代表である都市部の議員は、利益に合致すべく植民地を経営しようとして、辺境の農民は、より利益に見合う政策をもつてしようとして、両者間に代表選出問題、課税、西部における土地の処分、インデアン対策においてつねに論争がたえなかつた。

総督の諮意と、議會においては、セクションナリズムによる議員のグループ化によつて憲章を有する都市区域と有せざる区域とは非常な差異がみられたのである。

#### 憲章を有する都市

植民地時代において憲章を有する法人化された自治組織は二三にすぎずそのうちの七は存在が稀薄であつた。<sup>(6)</sup>これ

らの組織は概して一七世紀末葉のイギリス都市を模倣したものであつて、憲章は、イギリス国王の名において総督もしくは、領主によって与えられたものであつた。かゝる性格からしばしば植民地議会によって憲章の修正が施されてゐた。

憲章の特権を有する自治体は、市長、記録判事 (Recorder)、長老議員 (alderman)、普通議員 (common council men) による参事会 (council) によって議決、執行がなされてゐた。

市長は参事会の議長であつたが、現今「強力なる市長」と称される如き執行権は所持出来ず参事会の監督によって行使しうるものであつて、内規や規則の履行監督が、一般的な責務であつた。普通、総督の任命によって長老議員の中から就任するものであつたが閉鎖法人にあつては、市会において長老議員の中から選任した。長老議員、普通議員は地主によって選出された。市長、市記録判事、長老議員は、在職中治安判事として民事、刑事に関する司法権を有するほどの有力な地位にあつた。

## 都市の機能

一七六〇年当時人口八〇〇〇以上の都市は僅かに五市にすぎず、フィラデルフィア一万八〇〇〇で首位に在し、以下ニューヨーク、ボストン(無憲章)、チャアルストン、ニューポート(無憲章)がこれに次いでいた。これらの大都市では財源は主として市場、ドック、渡船業の如き事業、製パン業の検査、取締りによる収入に基いてゐた。しかし、光熱給与、給水、塵芥処理、下水道、道路清浄の如き現今の自治体としての機能は都市自身には具備されておらず植民地議会へ運動を行い法律によって認可されて権能を有するのが普通であつた。徴税権は都市と云えども条令にその権限を認められてゐなかつた。

概して憲章をもつ諸都市は有せざる自治体に比し、有利なる権限を有してはいたが、さらにその憲章においても認められてゐない自治権を獲得するためには植民地議会への運動が必要であつた。この気運は、序々に国王からの独立と、植民地総督への依存よりも植民地議会へのそれに変容せしめる。これが議会への従属へ動いたことは否めない。

例えばニューヨーク市においては自治体の機能のための財源不足高は議会へ不足高の項目、金額を計上して課税権の許可を求めねばならなかった。議会はこれを通じて市の死命権を握り市政に干渉することが出来たのである。<sup>(1)</sup> フイラデルフィア市では、植民地議会によって照明、警備、給水を監督する市監督官 (city wardens) が任命せられてニューヨーク市同様の市政干渉を行ったのである。

註

(1) H. F. Alderfer. *American Local Government and Administration*, cit., p. 62.

(2) 村民総会は有権者全員の集合をもつてするのが原則であるが、人口の多い村では一般総会が、無益なものとされ、代議員会議の型がとられた。人口六〇〇〇程度となると、マサチューセッツでは、制限、代議員総会がもたれ、さらに、重要討議に至ると総会により選出せられた村務委員により指名をうけた諮問委員会 (advisory committee) で決定をみた。一般総会は、むしろ慣例的な不活発な存在となつて行つた (Holloway "State

and Local Gov't" 1961, cit., p. 402)

(3) 選挙権所有者の資格を資料により検討してみよう。概して動産不動産を一定額以上有するものに選挙権があった。初期のニューイングランド地方は経済的能力に応じたものではなく、教会の信徒であるという宗教的・道徳的資格要件が必要であつた。これを例外としてデラウェア、デューチア、メリーランド、N・カロライナ、ペンシルヴァニア、などでは五〇エーカー以上の土地所有者に限られ、ヴァージニアでは二五エーカー以上の不動産及び十二フィート四方以上の家屋をもつことを条件とされていた。ニュージャージーでは一〇〇エーカー或は五〇ポンドの動産所有者に、S・カロライナでは一〇〇エーカーの所有にもついていた。後年になるが、コネチカット、マサチューセッツでは五〇ポンド相当の不動産、ニューハンプシャーでは五〇ポンド、ニューヨーク、ロードアイランドでは四〇ポンドの資産とされた。これらの金額査定は住民相場による。一部では少量であつても土地、居住家屋の所有者ならばいづれも選挙権を所持し得た処もあつた。かかる制限下において、統計によれ

ば住民と有権者の割合はフィラデルフィアでは住民の二%、ペンシルヴァニアの田舎部では八%、ロードアイランド九%、マサチューセッツ十六%にすぎず、事実投票を行ったものはニューヨークでは住民の八%、ボストンでは独立前十年間に三・五%にすぎなかったといわれる。これらの有権者数、住民相互交流の稀薄、選挙区の広域などよりみて選挙は少数の有権者の関心にすぎなかった。(以上の資料はH. Alderfer "American Local Govt. and Administration, 1956" pp. 66-67. による)

(4) *ibid.* Alderfer, p. 64.

(5) 自治植民地である、コネティカット、ロードアイランドを除いて王領植民地と領主植民地の植民地総督の権力は絶大なものであったといわれる。彼は執行部の首長として植民地に適用しうる本国の法律、及び植民地議會を通過したすべての法律の勵行を行った。権限を列挙すると、植民地上院への同意を得て重要な文官の任命、その職務の指揮監督、及び下級裁判所よりの上訴を受理する植民地最高裁の判事長の役、赦免の認可、執行猶予の發令、及び植民地軍の總司令官たるの地位を保有した。

植民地議會は上院、下院よりなり、上院は八王領植民地のうち七植民地では、上院議員は總督の任命するところであり、議員の出身門戸は富裕なる旧家の家系を有するものであった。国王や總督に対してはきわめて忠誠なる臣であつて、一般大衆から選出された下院の代議員の要求をチェックする保守的役割を演じたといわれる。なお、例外的にマサチューセッツでは上院議員は下院により選任された。

總督の議會に対する権限も又絶大であつた。下院の召集解散、法案の提出、法案の拒否、下院よりの請願の承認、拒否など。(アメリカ合衆国史C・ビーアド、M・ビーアド上巻、参照)

(6) 組織と特權とにおいて有力な都市は、ニューヨーク、フィラデルフィア、アルバニー、ウエストチェスター、チェスター、アナポリス、バースアムボイ、ブリストル、ウイリアムスバーク、ニューブランズウィック、バリーントン、ノーフォーク、ウイルミントン(D・L) エリザベス、ランカスター、ウイルミントン(N・C) など。そのほかアガメンチカス、セントメリー、ジャア



マントウン、チャアルストン、トレントンなどは都市の存在を失い、シエネクタデー、ニューキャッスルはその憲章を実施する以前に止んだ。(弓家教授著「アメリカ地方制度の研究」二四頁)

(7) 例えば、アナポリスの憲章は一七〇八年に二度の憲章をうけている。最初のもは総督のみによって与えられたものであり、二度目のものは、植民地議会の認可をうけて総督によって与えられている。Introduction to municipal Gov't. and Administration. A. W. Bromage, 1950, cit., p. 15.

(8) 閉鎖法人(closed corporation)にあつては、その市会の市長を除く役員の任期をきめず役員に欠員を生じたときは、市会自身をして任意に補充せしめる。またこの種の団体は、役員の除名権、長老議員及び普通議員等の定員を増加して任命することの権限を有する(弓家教授著「アメリカ地方制度の研究」三三頁参照)。機能的には市内の定期市、共同企業、商取引等の支配、調整を行う。

(A. W. Bromage, cit., p. 17)

(9) ibid. Bromage cit., p. 17.

(10) ibid. Alderfer. cit., p. 68.

(11) 弓家教授、前掲書 三三二頁。

## 第二章 州立法部の干渉

独立後、地方自治体はイギリスの地方制度の模倣から脱却し憲章に根本的な自主性をみる様になった。も早や憲章は形式的にも国王から与えられたものではなく、州立法部を特別法として通過したものであった。その憲章の性格は州立法部が連邦及び州憲法に抵触せぬ限り自由に創造したものであり、内容は概して州憲法をモデルとして多かれ少なかれ連邦憲法による制度を模倣したものであった。憲章の内容とくに都市の自治体としての制度は変容し、憲法会議当時の支配的思想である三権分立、各機関のチェック・アンド・バランスが大きく影響した。この影響は具体的には都市政府の執行機関と議事機関が分立しイギリス的な両機関の合一から脱却したものであること、また司法権が分離して市長及び長老議員の権限である治安官の地位が専門職にゆずられたことである。

これらの特徴の好例は一七九六年に改正されたフィラデルフィア市憲章にみることが出来る。ここでは市長を執行機関とし、議事機関には選人会 (select council)、及び市民により直接選挙せられたる一般会 (common council) の二院をもった。議事機関は司法権を有する記録判事には一切関与を許さず、また執行機関に対しては市長を長老議員の中から選出する権限を有していた。<sup>(1)</sup>

バルチモア市の一七九六年の憲章は、一層連邦憲法下の制度模倣を採っている。議事機関と執行機関を対立させ、議事機関は第一院 (first branch) と第二院 (second branch) をもって構成し執行機関である市長は市民より直接に選挙されていた。更に市長に議決拒否権を与えている。

一七七九年から二〇年間に新たに制定もしくは改正をみた憲章は五〇に及んでいたと云われるから独立を契機として自由大巾な量的増加をみたものであるし、質的にも憲章授与権が州立法部によったことにより、憲章をもつ地方自治体の存在はアメリカの普遍的ルールと云われたところの州立法部に全然従属的なものになった。<sup>(2)</sup> 州立法部の法律に

抵触する場合、改廃が自由になされるという法理論的には、自治体の存在が州立法部の諮意となる結果を生んだのである。しかもその州立法部を支配するものは、この機に至って農村の代表者が多数であり、都市の政治に干渉する傾向がありその利害は州政党の政争の具と化し、都市民は苦しい経験をあじあわなければならなかった。この情況がやがて起るホームルール運動の一要因となったのである。<sup>(3)</sup>

一八一二年から一五年に至る米英戦争の終熄をもって東部の人は再び西漸の活動を活潑にした。<sup>(4)</sup> 人口は西に向って自然の交通路に沿って移動してその速度は西部諸州が連邦に加入した年にはほぼ一致して行ったと云われる。すでに一八〇三年にはルイジアナを講入し四五年にはテキサス併合、四六年オレゴン併合、四八年にはメキシコ割譲をなし領土的増加は一そう西漸運動を刺激した。西漸運動はこの間のアメリカにおける人口就中移民の増加の著るしいプロモーションとなる。<sup>(5)</sup> 西部へ移動定着した開拓者は工業日用品における東部にとつての偉大な市場、顧客となった。西部のこうした発展とくに商業とプランテーション経営は東

部の経済に好影響を与え西部の発展と東部の経済革命は相互に刺激しあったのであった。蒸気機関と動力機械の發明利用による発展はこの時期である。

こうした社会的事実のなかで旧都市の人口は急増をみ新都市も相ついで出現した。一七九〇年に八〇〇〇以上の住民を数えたのはボストン、ニューヨーク、フィラデルフィア、ボルティモア、チャールストンの五都市にすぎず、これらの都市の総人口は一三五〇〇〇以下でアメリカ全人口の三%強にすぎなかった。しかるに一八二〇年には八〇〇〇人以上の都市は一三を数え、その人口は約五〇万となった。<sup>(6)</sup>（未だ都市人口は地方人口に比し八%にすぎなかったが<sup>(7)</sup>。都会的要素の増加ないし発達は地方事務の急増と複雑化をもたらした。南北戦争に至るまでの地方自治体就中、都市の自治の発展はジャクソニアン・デモクラシーの影響をうけた。政府と人民の密着のイデオロギーの下に公吏の直接選挙とくに市長の公選、選挙権の拡大、特別法の立案などの連鎖的拡大において認められる。

これらの諸要素を通じてにじみ出た特質は市政が州立法

部に隸属したことである。

市長の直接選挙は新都市ないし既存都市において、市長執行権の独立性と特異性を強力に結果づけたのである。<sup>(9)</sup>即ち市長は元来州政府の権限であつた市吏員の任命権を掌握し、市議会に対する拒否権を合せもって強力な地位を確保するに至つた。都市における自治機能とくに大都市のそれは著るしく増加した。一八四二年ニューヨーク市のクロートン貯水池建設、その他夜警の増加、救病、消防、照明も加わり、市議会は地方学務委員会、貧民救済委員会の設置任命を行っている。

都市における自治機能の拡大は当然、財政的膨張を意味する。元来都市政府には課税権は与えられておらず、財源は自治体による諸事業、諸手数料をもってあてられそれによつて満たされざる場合、課税に依ることが特別に許るされていたのである。その課税収入も使途は厳格に制限されていたものであるから、もとより自治的な範圍とは云え、自治体による任意の流用は許るされなかった。この時代に至つて税額をいちち限定しないで課税しうる権限が都市

政府に与えられる様になった。もともと自ら市税には課税対象となる市内の動・不動産の査定税額の或割合に制限が設けられていた。未だニューヨーク市のように課税権が認められずいちいち州立法部に税種税額に基いて課税権附与を申請しなければならぬ処もあった。自治は幾分弾力的となったが、課税収入の使用目的は法律憲章によって定められておりその範囲を超ゆるときには州立法部に許を乞うた。しかるにその範囲では処理したい地方事務が増加し実質的には地方自治活動の範囲を拓げるために、逐一州立法部に請願せねばならず州立法部は地方事務を市自治体として処理せしめる権威を附与するという形で特別法を制定し、それをもって自治体の自由裁量あるいは詳細に互る決定権を把握するに至ったのである。<sup>(10)</sup>かかる関係における自治制度変容の特色は行政委員会の発足と市議会の弱体化である。これは元来的には、地方事務のはん雑に基くものであることは言を俟たずこの処理に市行政当局の独力を行つては及びがたいものを充す筈のものであった。五十六年頃に至ると、州立法部の干渉は都市に所在した行政権を一

部奪い州政府任命による特別行政委員会を設立し、その権限を以つて都市主要行政の根幹を牛耳る様になった。例えばニューヨーク市公園州委員会、ニューヨーク市ブルックリン市にまたがる都市州警察委員会、ニューヨーク県の裁判、司法事務の管轄権をもつ監督委員会がそれぞれ設置され一八六〇年にはメリーランド州立法部はバルティモア市に州警察委員会を、またイリノイ州では知事任命の委員をもつて構成するシカゴ警察委員会を、設置している。六五年に至るとニューヨークでは加うるに消防、保健行政、酒場鑑札の下付などを州委員会に委ねることとなった。七〇年ペンシルヴァニア州立法部は自治史上悪名高いフィラデルフィア市議会議事堂設立委員会を創設するなど、州権力の圧力化が促されたのである。かくて部分的な州権行使の段階から市一般行政の決定にまで立ち入る様相を呈した。

相次ぐ特別法、特別行政委設置による市政干渉の結果は、都市住民をして猛反対の声を惹起せしめ、すでに早くは一八五一年よりその特別法の立法措置を州憲法によつて

禁止する規定をみるまでになった。

### 特別法と都市自治体

特別法とは周知の様に、州立法部が特定地方団体に対して地方事務処理に関するとりきめを制定する法律である。

既述のように州政府は地方自治体の行為を規制、監督する

権限を有しているので地方団体は既存の許るされた行為範圍を逸脱する行為——とくに新しい事務、事業——を行

うときは、逐一州立法部に特別法の制定を請願して権限を付与してもらわなければならなかった。こうした種の特別

法は前述の様に各種の詳細に亘る項目を規定したり或は一般的な地方政治政策を方向づけて極度に地方自治の權利を

奪いとることをも可能にした。時あたかもアメリカにおいて政党が発達しスポイルズシステムが地方政治を支配する時

流となり州立法部における党争の手段として特別法を利用するに至って、その弊害は由々しいものとなった。ニュー

ジャーシー州はジャーシー市の政党組織を政治的に統制すべく市憲章を四〇年間に九十一回変更をなし、セントポー

ル市支配には四年間に市の選挙期日を三回変更した。一八

七〇年にニューヨーク州立法部がブルックリン市に対して制定した法律は三十九件、六六年から五年間にペンシルヴァニア州立法部は一般法を二百四〇件通過させたのに対し特別法は七千二百二十六件に上りその大部分は都市に対するものであったと云われる。

こうした数字は只単に州政府による自治政治干渉を示すばかりでなく州立法部自体としても、地方政治に余りにも過重な負担を持ったのであり、市民の自治的反抗と相俟つて、州は都市の対策に深く内省せねばならない機に立ったのである。時期的にはこれと相前後して一八五一年、オハイオ州と、ヴァージニア州は憲法に特別法制定禁止（一部条件付）の規定を設けた。つづいて七〇年イリノイ、七二年ウエストヴァージニア、七三年ペンシルヴァニア、テキサス、七五年ニュージャーシー、ミズリー、七九年カリフォルニア、ルイジアナの諸州が特別法を禁止した。このうち典型的なものはイリノイ州のそれである。即ちシカゴ市の憲章を改訂するときには、市の同意なしに改訂することを禁じる方法を採用した。その他住民投票によって賛否を決

する方法もとられたのである。尤もこうした特別法禁止の動きに対しそれを取ってかわるべき一般都市法が、つとに五二年オハイオ州議會を通過している。この法は特別法のように特定の地方団体における特定種の事務を対象としたものではなく、一州内のすべての都市に対して一つの一般法をもつてする種のものであって、州立法部による特定対象の集中的自治干渉は防止出来るわけである。しかし一州内の諸都市の發展的条件と要求が、同ベースであることは不可能であり、早晚、非弾力的な規制であることは免れなかつたのである。かくて次に現われた制度は分類による一般法の制度、ないし等級別一般法制度であつた。これは都市の規模を人口、面積若しくは課税価格などに基いて大都市、中都市、小都市等による数種の等級に分類をして、等級ごとに異なる一般法をとりきめ分類等級が同位である都市は同一憲章を有する方式によつたものであつた。かかる方式によれば、一般法と特別法の長所を併合したものとなり、都市の独特の要求を充し、州立法部の諍意にゆだねることが少いと企図されたものではあつたが、實際運用面にあつ

ては、等級化の査定如何によつては、一般法と異なる処はないと思われるものであり、また、後述する例によつても明らかな様に各都市を全部異なる等級にランクすることは現実的に不可能となるものであつて、さまざまの欠陥を露呈することとなつた。例えばフィラデルフィア市はペンシルヴァニア州における第一級都市にランクされ同市唯一の憲章を与えられていた。他都市が膨張發展して第一級の規模にランクされる様に至ると、フィラデルフィア市の發展を理由に、第一級の規模基準をつり上げてフ市を常に第一級都市として唯一にとどめランクしておいたのである。<sup>(11)</sup>さらに極端な例に至つては、キャリフォニア州において、一九二〇年国勢調査の人口を基準として全州五十八県を五十八等級に分類することも敢えてしているのである。この様な特定都市を指摘する巧妙な方法による法律の規定は、實質的には特別法と異なるところがない。かくてオハイオ州最高裁は、一九一三年違憲の判決をなし、一般法による方法に立戻つたのである。イリノイ州憲法はシカゴ市に関する特別法は市民の同意を必要とする条文をかかげ、条件付特別

法制度をとることとなっている。

上述の種々の方式による憲章は、様々の形で欠陥を表面化させているが、モット教授によれば、根本的欠陥は唯一のものであつて、責任と権能が切り離されている型になっているからである。<sup>(12)</sup>即ち都市においては、与えられたる憲章に準拠して地方事務を処理せねばならぬ責を有し、州立法部は、都市を規制する権能を有している。両要素の分離は相互の並立による欠陥を露呈するばかりである。州と地方単位の法的関連をいれつつ所在を一にして自治的な運営をするためには、選択による憲章制度を設けるか、自治憲章制度の方式によるかの択一に迫られたのである。前者は一九一四年のニューヨーク州、一五年のマサチューセツ州において採られたものであつて、州立法部は予め数種の憲章を作る権能を有し、そのうちから各都市が、任意に一を選択する方法を云うのである。例えばマサチューセツ州（除ボストン市）では、行政中核として、（一）強力市長型（二）弱市長型（三）委員会制度型（四）支配人型の四型を準備し市民の一般票の結果に待ったのである。

しかしいづれにせよ、都市の市民自らの意志による方式の長所の創造は早晩求められねばならぬところであり、ここに、自治憲章制度が、積極的に求められたのであつた。かかる要請に應えて都市自治憲章制度を初めて州憲法の規定にもり込んだのはつとに、一八七五年のミズリー州であつた。同年の州憲法会議は、セントルイス市選出の有力議員によつて提案された強力な自治権を有するホーム・ルール案を可決し、その憲法改正において、セントルイス市及びセントルイス県、及び人口十以上の都市に対して、独自の市憲章を制定する権能を規定した。即ち五カ年以上の居住をなした市民によつて十三人構成の憲章制定委員会委員を選出させ、その委員会によつて起草した憲章草案が住民投票によつて可決されたならば、州立法部の議決を要しないで、市憲章として効力を有する規定であつた。ただし住民投票による可決条件は、セントルイス市県では有権者の過半数をもつて、人口十以上の他の都市は、七分の四以上の多数の賛成を要して可決したものとした。かくて、一八七六年にセントルイス市は自らその憲章を制定し

第一表 自治憲章制度を規定した州と都市数  
(R. Mott, Home Rule for  
America's cities. 及び Municipal  
Year Book 1956. より作成)

| 州 名            | 制定年  | 制定資格あ<br>る都市数 | 制定都市数 |
|----------------|------|---------------|-------|
| Arizona        | 1910 | 19            | 5     |
| California     | 1896 | 144           | 68    |
| Colorado       | 1912 | 46            | 14    |
| Connecticut    | 1951 | 84            | 1     |
| Florida        | 1915 | 320           | 100   |
| Georgia        | 1945 | 0             | 0     |
| Louisiana      | 1946 | 240           | 3     |
| Minchigan      | 1912 | 501           | 211   |
| Minnesota      | 1898 | 821           | 84    |
| Missouri       | 1875 | 28            | 8     |
| Nebraska       | 1912 | 20            | 3     |
| Nevada         | 1924 | 0             | 0     |
| New Jersey     | 1917 | 567           | 12    |
| New Mexico     | 1949 | 72            | 1     |
| New York       | 1923 | 62            | 8     |
| North Carolina | 1917 | 398           | 0     |
| Ohio           | 1912 | 916           | 40    |
| Oklahoma       | 1907 | 95            | 55    |
| Oregon         | 1906 | 217           | 167   |
| Pennsylvania   | 1922 | 1             | 1     |
| Rhode Island   | 1951 | 39            | 6     |
| Tennessee      | 1953 | 257           | 7     |
| Texas          | 1912 | 172           | 135   |
| Utah           | 1932 | 210           | 2     |
| Virginia       | 1920 | 227           | 222   |
| Washington     | 1899 | 11            | 9     |
| West Virginia  | 1936 | 69            | 7     |
| Wisconsin      | 1924 | 543           | 175   |
| Total          |      | 6079          | 1344  |

たのである。しかし乍ら、それによってすべての地域行政が自治体の権限に吸収せられたものではなかった。屢々州と市の権限の間に紛争が生じその都度裁判所の判決をもって権限の帰着を定めねばならず、その結果、警察権は州委員会に委任せられ、課税、選挙、公益企業教育等に関する権限は、州法によって規定されることとなった。

議員の要請によって、人口十万以上を有する都市を対象として、憲章制定委員十五人よりなる委員会によって草案せられたるものを住民投票をもって可決し、さらに州立法部の承認を要するものであった。これによって、一八九九年サンフランシスコ市が自治憲章を制定している。以上第一表に示す如く、現在に至るまで二八州がホーム・ルール

ミズリー  
州にひきつ  
づいて一八  
九六年キャ  
リフォニア  
州憲法もホ  
ームルール  
条項を規定  
するに至つ  
た。即ちサ  
ンフランシ  
スコ市選出



条項を州憲法に有し、一州（メリーランド州）が県のみを対象とするホーム・ルール条項を有している。

註

- (1) 弓家教授・前掲書四三〇四頁。
- (2) J. A. Fairlie, *Municipal Administration*, cit. p. 78.
- (3) 弓家教授・前掲書四一頁。
- (4) 原典アメリカ史・第三卷二二頁。
- (5) 一八一〇年アメリカ人の人口密度は一平方哩四・三であつたのに対し二〇年には五・五、三〇年七・三、四〇年九・七と膨張した。
- (6) ビーアド前掲書二七九頁。
- (7) 移民は一八二〇年に八、三八五人、五〇年三一万四人、五四四年四二万七、八三三人を数える。
- (8) 市長の公選。S・カロライナ州チャールストン市はつとに、一七八三年から市会において議員中から選挙しており、ニューイングランドにおいては多く、一七八四年から町長を町民組合において選出、ニューオーリンズ市一八一二年、二二年ボストン市、セントルイス市、二四年デトロイト市、三三年ニューヨーク、バルティモア、

- 三六年クリヴランド、三七年シカゴ、三九年フィラデルフィア市などが、市長を直接市民から選挙せしめた。一八五〇年までには少都市を除いて殆んどすべての都市が、その制度を採用している（弓家教授前掲書・五五頁）。選挙権の拡大。一八〇九年メリーランド州が憲法を改正して白人青年男子に選挙権を与えたのを初めとして、一八一〇年S・カロライナ州、一八年コネティカット州、二一年マサチューセッツ州、二六年ニューヨーク州が各々憲法を改正し選挙資格より財産上の制限を削除し、一八二九年までに殆んどすべての州が白人男子に普通選挙権を与えるようになった（弓家教授・前掲書五四頁）。
- (9) *ibid.*, Fairlie, cit. p. 82.
- (10) *ibid.*, cit. p. 85.
- (11) L・モット・「アメリカの政治」二六六頁。
- (12) モット前掲書 二六八頁。

### 第三章 ホーム・ルールの目的と性格

#### 権限の地方政府への委任

さきの地方自治育成過程からホーム・ルールの主要目的は、州立法部の干渉の排除、地方自治行政の確立にあることが示された。具体的には地方自治団体に地方事務を処理するに足りる権限の附与にあることである。これを充すために米州ではさまざまな型態が採られている。(一)都市政府の構造を決定するために州立法部によって自治の或程度が許与されている形。例えば執行機関の形成で市長制、委員会制、支配人制の択一、または地方公務員、一般雇員の人事権の自由を授權する形である。(二)市民の欲する地方的サービスを行使するための権限の委任または、授權。内容は、例えば塵芥処理、給水、教育について。(三)保安行政の委任もしくは授權。例えば保健、安全、道徳、福祉に於ける有害行為の取締——飲酒、タバコ取締、交通、建物の規整。——(四)地方事務処理のための課税権確保である<sup>(1)</sup>。

以上の限りにおいて、法的に如何なる手だてが採られて

地方自治が防禦されているか。もつとも一般的に採用されているものが州憲法に地方自治団体の権限ないし、ホーム・ルールの規定を記載することによるものである。次に州立法部自身によるその都度の地方団体への授權更に前・後者の混合形体をもつてするものである<sup>(2)</sup>。ここでは州憲法に規定されている種々の型体を比較して考察してみようと思う。

#### 特別法の禁止についての州憲法

ニューヨーク州憲法第九条地方行政組織第一一節には、特別都市法の制定禁止の条項がみられる「立法部は市の財産及び行政事務に関連する事項については、有効期間及び効力においてすべての市に一樣に適用される一般法律によつてのみ立法する」とされ特別法制定の権限を否定し一般法の型にある。しかし乍ら市執行機関ないし議事機関により必要なる条件を満して特別法の制定要求がなされた場合は例外としている。これに対して都市政府側の立法行政範圍は同一二節によれば「市は憲法及び財産、行政事務、行政組織に関する法律と矛盾しない地方条令を採択し修正す

る権限を有する」るのである。この条文が州憲法下に定められた市自治の限界と理解される。しかし乍ら必要とあつて州立法部が地方方法を制定しなければならぬときは当該地方政府の議事機関の討議の結果、或は一般住民投票によつてその法の施行については是非を問う条件が課せられている処もある。いづれもニューヨーク、イリノイ州にみられる。

以上の如き地方立法、制定の禁止と制限は五類型に分たれる。<sup>(3)</sup>(一)手続規定型。これは地方法制定に際しての特種な制定方法に関するもので例えば地方に関するとりきめを附加条項として附加すること、及び一括法案 (omnibus bill) にそう入することを禁止している州憲法の型。(ミズリー州憲法第三条第三節にみえる「如何なる法律もその件名に明瞭に表現される一主題以上のものを包括してはならない」)。(二)特定事項に関する地方法禁止型。条文中に特定事項を記載しその禁止をとくもの。例えばカリフォルニア州憲法第四条第二五節にある如き道路設計、地方選挙権の制約、地方公務員の俸給変更の禁止などである。ノース

ダコタ、ワイオミング州では三五種の項目を列举禁止してある。(三)都市等級化制限型。都市を等級化して各グレードに一般法を制定することにより、法の盲点について実質上は特別法と異なるところはなくなった例を前述した。ペンシルヴァニア州では都市を、人口を等級化基準として、七等級化しており州立法部は各等級に各都市を分配することが出来るが、その等級数を増加することは禁止されている。

しかしフィラデルフィア市の例にみるように、一市一法の遵法の等級化が可能である。ミネソタ州憲法第四条第三六節ではこうした盲点を防ぐために、固定した人口群によつて等級化している。(四)一般制限型である。ウイスコンシン州憲法第十一条第三節にみられる様な州立法部は「すべての市、または村にひとしく効力を有する、州内一般に関する規定のみに従つて地方的事件を処理し、地方政治を行う権利を与えられる」ことに限る規定及びニューヨーク憲法に見られる如き州立法部有効期間、効力においてすべての市に一樣に適用される一般法のみ立法しうる制限などがこの型である。(五)市による拒否権型、イリノイ州憲法に制

定されている様な、州立法部による地方法案を当該市住民投票にまつ方法が、これである。現実においては、この規定は、都市にとって不利な地方法を押しつけるよりも、都市が欲する権限を立法部が抑制することが多い現状を見合はせればあまり有効な方法ではない様である。

### 都市自治憲章と州憲法

次に特別法・地方法チェックし積極的にホーム・ルールを樹立するための憲法に見える方法を挙げてみよう。憲法条文の中にいわゆるホーム・ルール条項を設けてあるのは第一表にかかげた州にとどまるが、先べんをつけたのはミズリー州であり最後のものは一九五三年のテネシー州であった。

これらの例において州と地方の関係は、州立法部がもし欲するならばホーム・ルールを制定しうる許容型が一類型として存在する。<sup>(4)</sup>しかし乍らその効力を期待するには余りにも消極にすぎるものであって、例えばペンシルヴァニア州においてはこの規定をみながらも、一九二二年まで一度も「州立法部が欲した」機会はなくホーム・ルールをもつ

都市は存在しなかった。この類型に対して命令型がある。既存ホーム・ルール条項の大部分がこれに属しており、州立法部は都市がホーム・ルールの権限をもつよう定めることを要求されていると解釈すべき型でとくにミネソタ州憲法は、都市に憲章制定の権限を授權しこれを補助する法令の制定を立法部に命じている。以上の型の他に州立法部がホーム・ルールを与えることを強制せられるものではなくて、都市に憲章を自ら作り採択することをあたわしめる極めて詳細にわたる規定を憲法に制定してあるものがある。かかる規定を有すれば立法部が活動することなくして自動的に憲章制定が可能であるので自働執行型と云っている。オクラホマ州がこれに当る。

ホーム・ルールの本質は地方団体への大巾な地方自治権の授權であるに外ならない。この授權の方式が州憲法に詳細に列挙されている場合と一般的に授權されている型とがある。W・バージニアがその好例で三二項に亘って記載してある。この型の欠陥は制定当時と社会的趨勢による地方事務の質量のテンポが不均衡になることによって生ずる不

便である。後者、一般授權型では比較的広汎な権能が許されるが、その権能の具体的な質量の制定は州裁判所の判決を持たねばならず、一般的に州裁は地方政府の権限に対して同情的ではない判例実績がある故にこの型は都市にとつては辛苦である。キャリフォニア、ニューヨーク州では成功しているがオハイオ州では事務処理にはん雑を来している。

さて、憲法に制定されている各州種々のホーム・ルールのタイプは成立の条件として種々の法律による制約がある。しばしば既述したように連邦憲法、州憲法及びそれを根源として派生する諸法に抵触せざる限りにおいて成立するという絶対条件がある。例えばミズリー州憲法には市憲章及び条例は州の諸法律と矛盾することなく或は従属して効力をもつことをうたっており、ニュアンスの差こそあれ全州に関する法律に従属するという明文をもつミシガン州憲法がある。また州内あらゆる都市に一樣に影響を及ぼす全州的事項に関する州立法部の法律に従属することを条件とする広汎な制約をうたっているウイスコンシン州の例も

ある。かかる制約は地方団体が州の創造物である限り不可避免的な原則であり、逆説的には却って都市にとっては比較的自由が保障されている感がある。しかし都市憲章に派生する細目の都市条例においては、州法との関係でしばしば齟齬があらわれて来る。例えば酒場の営業時間とか、自動車の速度制限などで大雑把な州法と小社会の秩序を目的とした些細にわたる地味な都市の意向とは距りがあるとせられる。

さて以上の様な憲法に制定されたホーム・ルールの適用範囲を総括してみよう。長年セントルイス市に特許していたミズリー州も一九四五年憲法によれば人口一万人以上の市であれば憲章を有することに改正された。極めて自由大巾な例ではオレゴン、ミネソタ州で、すべての市・町に憲章制定の権利がある。しかし一般的には人口二〇〇〇〇五〇〇〇以上の法人団体に権能があるとされている。法的にはかように極めて少規模なる地方団体にも憲章制定の権限があるが、現実的には余り活用されていない。とくに五〇〇〇人台までの自治団体は満足なる憲章制定のための技術

的能力に欠き、また制定後に課せられたるサーヴィスの履行不能性に基いている。ホーム・ルールは特殊の目的のために一般法、特別法の下に組織化された団体、例えば、公園地区、港湾地区、河川地区、学校区等の如きものに制定されるものではない。

### 都市自治憲章への期待と効果

沿革的に、ホーム・ルールの当初の期待は、州レベルと地方レベルの行政機関において縦関係の行政的干渉のチェックよりも、むしろ州立法部における政党の競争を地方レベルにまで持ち込んで、地方的小社会を混乱におとし入れないためのチェックの期待であつたのである。かかる意味における自治性確保の手だてとして、既述の諸規定が州憲法にみる様になつたのである。即ちこれを根幹として縦関係の行政的干渉のチェックに事実上拡大し、地方自治体のサーヴィスすべき地方事務と、州政府がなすべき全州的事項の分離がなされたのである。云うまでもなく前者政治的干渉のチェックと行政的干渉のチェックが、勿論ズレがあるものと分離化することは出来ない。不可避免的に両者が混

合してゐたのである。しかし州立法部の干渉が行政面に投影され実行されてこそ初めて干渉の効果が現実化される。従つて、現実的には行政的干渉のチェックが、ホーム・ルールの事実の姿とみることが出来よう。ここへ、所謂ローカル・フェデラリズムの転用がホーム・ルールに向つてなされているのである。即ち州政府には行うべきサーヴィスが委任せられており、残余は地方政府に付与せられるという、連邦憲法にみられるフェデラル・システムの州領域への転用がこれである。

ホーム・ルールの効果はカリフォルニア、コロラド、ミシガン、ミネソタ、ニューヨーク、アリゾナ、テキサスの諸州においては成功していると云われている。<sup>(5)</sup>この成功の観点は、各都市の独特の要求を満しうるか、そのため必要な充分な権限を實質的に都市が把握しているかを根本的なものとする。これをホーム・ルールを有していない都市と比較するとその差の著るしきを見ることが出来る。都市の政府が独自の行政機構を制度化運用することも、地方公務員の人事に関する任用期間、選抜方法、更迭もホーム・

ルールに依存することが多い。地方条例の賛否投票、地方公務員のリコールも自由になさしめる。この様な手段を通じて、市民の地方自治に対する大きな責任が生じて来たことはその効果として指摘されなければならない。州立法部にとつても干渉すれば数限りない地方事務の処理を憲法的範囲におけるホーム・ルールのワク内に委任することにより複雑な立法、行政行為から避けることが可能な点において、有利なことを挙げなければならない。

最後に、ホーム・ルールの意義と限界を明確化しなければならぬ。多くの行政学者達は、様々の観点からこれを捉えて表現はまちまちである。時代的趨勢からみてもホーム・ルールの発足から現在に至るまで様々の洗練を経てこれを単的に意義づけることは至難である。これが社会的な要請を浴び乍ら権限の限界線が変更して行くこと（中央集権化）は、後編で説かねばならない課題としてここではとくに立ち入らないことにする。またしばしば後述した様に、一つの小社会に附随すべき地方問題が規模的に拡大し、例えば、流行病の州内全般の拡大は単に地方政府に

のみ専属すべき課題ではない。現実的にそれは、地方的処理としてはあまりにも負担の大なる課題である。かかる様々な近代の様相の下に定義づけることは、結果として余りにも大雑把な規定をしなければならないことになる。だからマクドナルド教授の云う、「ミューニシパル・ホーム・ルールは、都市が、それ自体の事務を調整する権限である」という漠とした定義づけは、その後に権限の法的所在、現代法社会の投影としての最高裁による判例、都市政府の地方事務の権限を州事務との関連において条件づけねばならないのである。<sup>(6)</sup>従つて、ここでは多少のあいまいさや漠然性が含まれていても、基本的に私自身の態度を明らかにするために概念づけて小稿を終らねばならない。社会的諸要素の複雑性や多岐性から、その統制は勢い計画化され、それに基づいて処理に當つて専門化し、能率化しなければならぬ。且つ少社会の、表面的には些細なものも、大社会に対しては基本的な、少規模でも重要な一分子として、その価値は大なるものと見做さなければならない。そこに中央統制化が強化されればされる程、地方団体に委任されるべき地

方事務は質量的に多大となるのである。それを処理する権限は固有の権限ではなく、都市に委任された権限である。しかし、その委任された権限は、アメリカにおいては、独立以前から今日に至るまで凡ゆる異種的な圧力を受けながら護られ育成された歴史的背景を有している。かかる性格をもつ自治行政の権限を、州政府によって保障され、且つ法的には、この権限をもって自らの憲法を制定し修正してゆく権限ないし、それに基づく行為をホーム・ルールと総称しているが、具体的にその権限ないし行為は、<sup>ディフュージョン</sup>純粋に地方事務的な事務に限界づけられた行為である。

(未完)

註

- (1) Report of The Chicago Home Rule Commission, Modernizing A City Gov't. 1954, cit., p. 198.
- (2) *ibid*, p. 198.
- (3) R. Mott, Home Rule for America's cities, AMA, 1949, cit., p. 8.
- (4) Mott, *ibid*, p. 8.

(5) National Municipal Review. March, 1957.

(6) A. Macdonald, American city Government and Administration, 4ed, cit. p. 78.